

Den nordiske velfærdsmodels bærekraft

Høj beskæftigelse og lav udenforskab

Kvist, Jon; Pedersen, Lisbeth

Published in:
Velferdsstatsudfordringer

Publication date:
2014

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):

Kvist, J., & Pedersen, L. (2014). Den nordiske velfærdsmodels bærekraft: Høj beskæftigelse og lav udenforskab. I T. Fløtten, J. Kvist, L. Mósesdóttir, & L. Pedersen (red.), *Velferdsstatsudfordringer: Ulikhet, arbeidsintegrering, tjenesteproduksjon og likestilling* (s. 38-60). FAFO. Fafo-rapport Bind 2014 Nr. 42
<http://www.fafo.no/pub/rapp/20389/20389.pdf>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

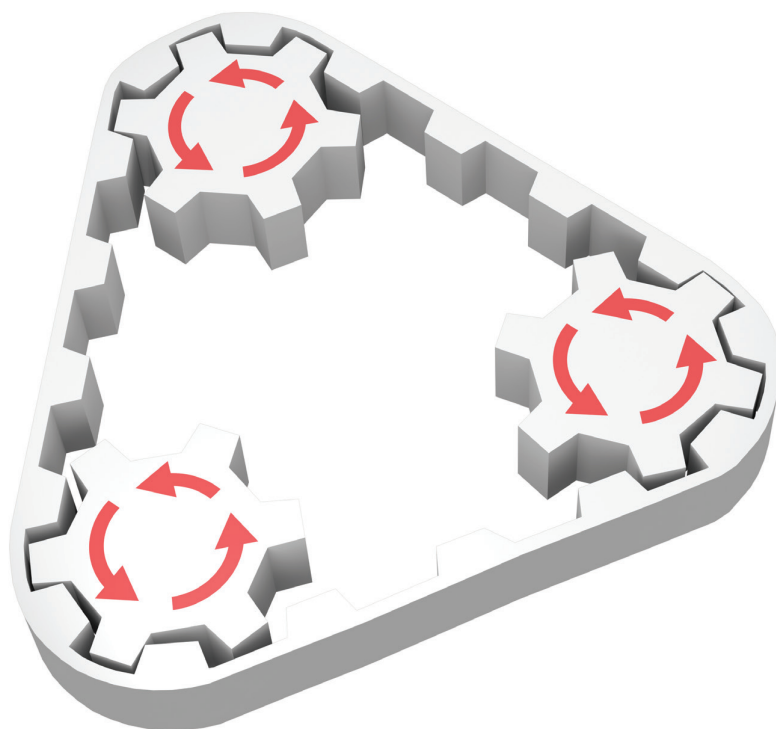
If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@ruc.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



Tone Fløtten, Jon Kvist, Lilja Mósesdóttir
og Lisbeth Pedersen

Velferdsstats- utfordringer

Ulikhet, arbeidsintegrering, tjenesteproduksjon
og likestilling



Tone Fløtten, Jon Kvist, Lilja Mósesdóttir
og Lisbeth Pedersen

Velferdsstatsutfordringer. Ulikhet, arbeidsintegrering, tjenesteproduksjon og likestilling

NordMod 2030. Delrapport 10

© Fafo 2014

ISBN 978-82-324-0148-2

ISSN 0801-6143

Omslagsillustrasjon: illustratorer.com

Omslag: Bente Fausk

Innhold

Prosjektforord	5
Rapportforord	7
Introduksjon: Velferdsstatenes utfordringer	8
Økonomisk ulikhet	11
<i>Av Tone Fløtten</i>	
Den nordiske velfærdsmodels bærekraft – høy beskæftigelse og lav udenforskab.....	38
<i>Av Jon Kvist & Lisbeth Pedersen</i>	
Fristilling, markedseksponering og brukervalg i den nordiske velferdstjenestesektoren	61
<i>Av Lilja Mósedóttir & Tone Fløtten</i>	
Den nordiske velferdsstaten og likestilling	104
<i>Av Lilja Mósedóttir</i>	
Hvor går de nordiske velferdsstatene?.....	130
<i>Av Tone Fløtten</i>	
NordMod2030 – publikasjoner og referansegruppe	137

Den nordiske velfærdsmodels bærekraft – høj beskæftigelse og lav udenforskab

Jon Kvist & Lisbeth Pedersen

Introduktion

Høj beskæftigelse og lav udenforskab er både mål og forudsætninger for den nordiske velfærdsmodel. Den nordiske velfærdsmodel bygget op omkring at alle skal deltage i samfundet, og denne deltagelse er i en nordisk kontekst blevet ensbetydende med at være aktiv på arbejdsmarkedet. Målet er derfor at sikre alle uafhængig af uddannelse, familiestatus, og bopæl er aktive på arbejdsmarkedet, og at så få som muligt er sat udenfor. Samtidigt er en høj beskæftigelse og få i udenforskab også en forudsætning for den nordiske velfærdsmodel. Økonomisk er den høje beskæftigelse en forudsætning for at kunne finansiere de nordiske landes omfattende velfærdssystemer. Jo flere i beskæftigelse, jo flere offentlige indtægter. Da det offentlige ansvar er stort for dem, som ikke kan klare sig på arbejdsmarkedet betyder det, at der er store offentlige udgifter forbundet med personer sat udenfor. Jo lavere udenforskab, jo færre offentlige udgifter.

Politisk er høj beskæftigelse og lavt udenforskab også vigtigt. For det første er der en uskreven social kontrakt mellem de nordiske befolkninger og deres politikere: staten og det offentlige understøtter at alle kommer i beskæftigelse og dem, der ikke kan og som er udenfor tager staten sig ordentligt af; borgerne forpligter sig omvendt til at arbejde, hvis de kan. For det andet forventer alle, at staten sørger for at overvåge, at deres medborgere nu også yder, hvad de kan. Hvis befolkningen får en opfattelse af, at mange, der godt kunne arbejde, lever af offentlige ydelser risikerer modellen at miste sin ellers store opbakning i befolkningen.

Derfor er formålet i dette kapitel at diskutere, hvorvidt og hvordan udfordringer omkring høj beskæftigelse og lav udenforskab ser ud i dag i forhold til den nordiske velfærdsmodel (for en bredere tilgang til den nordiske velfærdsmodel se Kvist et al. 2012, Hiilamo et al. 2013). Er den nordiske velfærdsmodel udfordret økonomisk og politisk, hvad angår beskæftigelse og udenforskab?

Dette spørgsmål belyser vi i seks afsnit. Først finder vi i en sammenligning af beskæftigelsen i Norden for forskellige grupper med gennemsnittet for de 28 lande i den Europæiske Union (EU28), at de nordiske lande har en meget høj beskæftigelse, men også at der er visse befolkningsgrupper med lav beskæftigelse. Dernæst påpeger vi i en diskussion, at forståelsen af udenforskab varierer over tid og sted, hvilket gør det svært opstille en statisk, endimensionel definition. Med dette i baghovedet belyser vi i tredje afsnit ved hjælp af nationale opgørelser i Danmark, Norge og Sverige, hvor mange der er i risiko for udenforskab forstået som på offentlig forsørgelse. I fjerde afsnit identificerer vi nogle af de faktorer og mekanismer, der ligger bag opnåelse af høj beskæftigelse og lav udenforskab, som politikker kan påvirke. Vi redegør i femte afsnit for de nordiske landes erfaringer med politikker rettet mod

personer i den arbejdsdygtige alder, der søger for at højne beskæftigelse og at reducere udenforskab. Vi afslutter med nogle refleksioner om de kommende politik-udfordringer omkring høj beskæftigelse og lav udenforskab, og understreger at fremtidens måske mest effektive politikker skal rettes mod familier, unge og børn, der (endnu) ikke er i udenforskab. Det vil sige, at beskæftigelsespolitikken i et endnu højere omfang end i dag suppleres med andre politikker - især børnefamilie-, sundheds- og uddannelsespolitik - der har til hensigt at investere i menneskelige potentialer og ressourcer, og som på sigt giver afkast i andre dimensioner, herunder arbejdsmarkedet, hvilket fortsat er afgørende for den nordiske velfærdsmodels økonomiske, sociale og politiske bærekraft.

Høj beskæftigelse i Norden, men ikke i alle befolkningsgrupper

Den nordiske velfærdsmodel har bidraget til meget høj beskæftigelse målt med internationale alen. Tabel 1 viser, at beskæftigelsesfrekvensen for personer mellem 20 og 65 år varierer fra 73,3% i Finland til 82,8% i Island. Norge og Sverige har næsten 80% i beskæftigelse. Disse tal er noget højere end EU 28's gennemsnit på 68,4%. Baggrunden for den nordiske succes ligger hos kvinderne. Hvor der er 0,5-11,8 procentpoint flere nordiske mænd i beskæftigelse end i EU 28 er der hele 9,4-17,0 procentpoint flere nordiske kvinder i beskæftigelse end i EU 28.

De nordiske lande udmærker sig også ved relativ høj beskæftigelse for de ældre på arbejdsmarkedet. Tabel 1 viser, at forskellen mellem ældres beskæftigelsesfrekvens i Norden og EU 28 varierer fra 11,6 procentpoint i Danmark til 31,0 procentpoint i Island. De nordiske lande har også bedre formået at reducere de kraftige kønsforskelle, der er på ældres beskæftigelse i Europa. Kønsforskellen udgør 14,2 procentpoint i EU 28 med flest mænd i beskæftigelse. I Finland er kønsforskellen 4 procentpoint, men med flest kvinder i beskæftigelse. I de øvrige nordiske lande er ældre mænd stadigt hyppigere i beskæftigelse end ældre kvinder, men frekvenserne ligger på et højere niveau end i EU 28 og kønsforskellene er mindre.

Tabel 1. Beskæftigelsesfrekvens for udvalgte grupper i de nordiske lande og EU 28, 2013

		EU 28	Danmark	Finland	Island	Norge	Sverige
Hele befolkningen 20-64 år	Total	68,4	75,6	73,3	82,8	79,6	79,8
	Mænd	74,2	78,7	74,7	86,0	82,1	82,2
	Kvinder	62,5	72,4	71,9	79,5	77,1	77,2
Ældre 55-64 år	Total	50,1	61,7	58,5	81,1	71,1	73,6
	Mænd	57,5	66,5	56,5	87,2	74,9	76,9
	Kvinder	43,3	56,8	60,5	75,1	67,1	70,3
Nationalitet	National	68,9	76,7	73,8	82,8	80,0	81,3
	EU 28	70,9	74,1	71,4	83,5	84,1	75,5
	Ikke EU	56,1	58,0	53,3	80,8	62,2	50,2
Uddannelse	Kort	51,4	59,6	60,5	70,3	61,9	61,0
	Mellem	69,4	77,5	52,2	74,1	80,0	81,0
	Lang	81,7	86,1	71,5	61,9	88,7	87,3

Kilde: Eurostat (2014a, 2014b, 2014c, 2014d).

Note: Kort uddannelse svarer til mindst ISCED 0-2, mellemlang uddannelse svarer til mindst ISCED 3-4 og lang uddannelse svarer til mindst ISCED 5-6. EU 28 svarer til personer fra EU 28 minus personer fra det pågældende land, hvis det er med i EU 28.

Der er forskel på beskæftigelsesfrekvensen for forskellige nationale grupper, hvilket kan være en afspejling også af kvalifikationsforskelle mellem sådanne grupper og af forskelsbehandling på dele af arbejdsmarkedet. De nordiske lande har en højere beskæftigelse af både nationale borgere, det vil sige fx svenskere i Sverige, og af borgere fra EU 28 lande, fx italienere i Sverige, se Tabel 1. Derimod ser situationen ikke så god ud for borgere fra lande udenfor EU 28. I EU 28 er beskæftigelsesfrekvensen på 56,1% for personer med en anden nationalitet end i EU. Dette er mindre end beskæftigelsen i EU 28 for personer fra EU 28 og nationale borgere. Men det er mere end beskæftigelsesfrekvensen på 53,3% i Finland og 50,2% i Sverige for personer af en nationalitet udenfor EU. Det siger sig selv, at borgere med en nationalitet udenfor EU 28 udgør en meget heterogen gruppe, hvor nogle nationaliteter vil have noget højere beskæftigelse end nationale borgere og andre nationaliteter noget mindre. Ud fra tabel 1 kan vi dog konstatere, at de nordiske lande har en stor udfordring med at integrere folk fra lande udenfor EU på arbejdsmarkedet (Djuve & Grødem, red. 2014).

Beskæftigelse varierer positivt med uddannelse. Jo længere uddannelse, jo lavere arbejdsløshed. Tabel 1 viser, at 88,7% af personer i Norge med en lang uddannelse er i beskæftigelse mod 61,9% med en kort uddannelse. Island er det eneste land, hvor langvarigt uddannede har en lavere beskæftigelsesfrekvens end mellem- og kortuddannede, hvilket givet skyldes en anden befolknings- og næringsstruktur end i de øvrige lande. Forskellene mellem kort- og languddannedes beskæftigelsesfrekvens i de nordiske lande er ikke systematisk forskellige fra EU 28's. Men niveauet af beskæftigelse for alle tre uddannelseskategorier er generelt højere end i EU 28. Især lavt uddannede har en højere beskæftigelsesfrekvens i nordiske lande end i EU 28.

Særlige forhold gælder for unge. Her er det politiske mål om beskæftigelse suppleret med et ønske om at unge tager uddannelse eller er i træning. Derfor er beskæftigelsesfrekvensen ikke et godt mål for om de politiske mål er nået. I stedet er der konstrueret en ny indikator, NEET, som står for Not in Employment, Education or Training. I 2012 var NEET for unge mellem 15 og 24 år 6,6% i Danmark, 8,6% i Finland, og 7,8% i Sverige (Eurostat 2014e). Det er betydeligt bedre end gennemsnittet for EU 27 på 13,2%. De nordiske lande formår med andre ord bedre generelt at sikre unge en overgang fra ungdom til voksendom i arbejde eller videre uddannelse og træning. Det udelukker dog ikke, at der er grupper af unge, som har endog meget svært ved at finde et fodfæste på arbejdsmarkedet og derfor er i risiko for at havne i udenforskab.

Udenforskab – hvad er det?

Begrebet udenforskab er ikke klart defineret og samtidigt er omfanget af udenforskab vanskeligt at opgøre. Derfor er det svært at sammenligne omfanget af udenforskab i de nordiske lande og endnu vanskeligere at sammenligne nordiske opgørelser med opgørelser i andre europæiske lande.

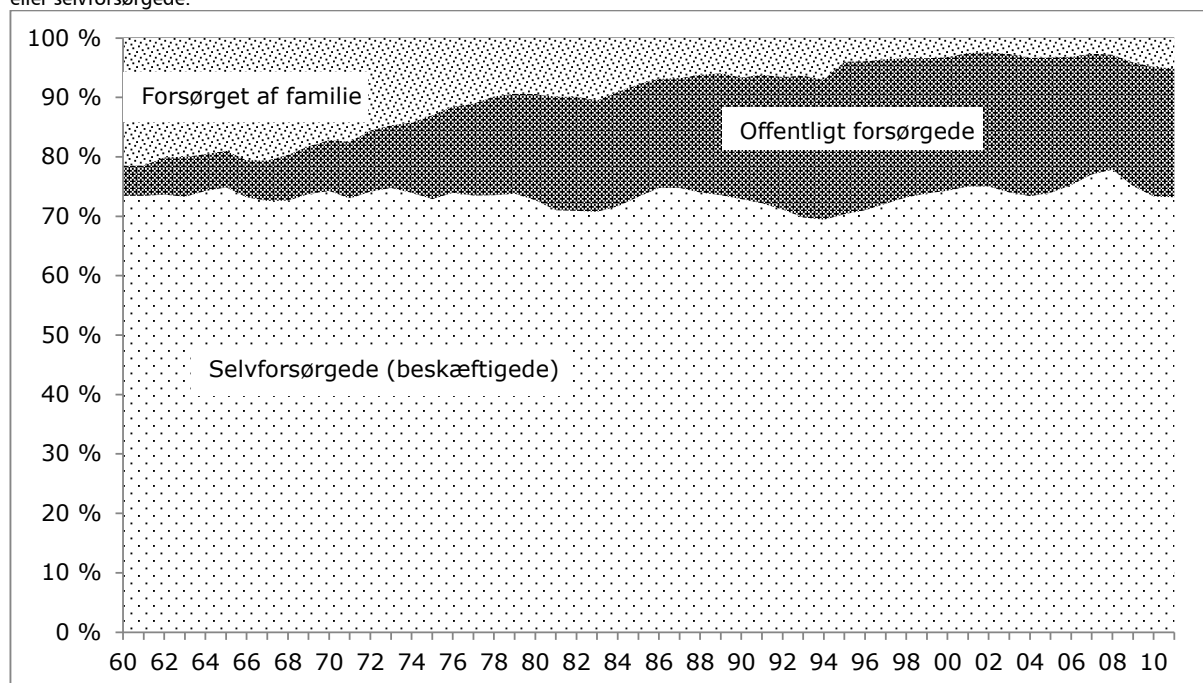
Faktisk eksisterer ordet udenforskab slet ikke på dansk, men er hentet fra norsk og svensk (utenforskap og utanförskap), hvor det betegner udelukkelsen fra samfundets fællesskab.

I Sverige blev begrebet lanceret omkring år 2000 og fik stor gennemslagskraft i den offentlige debat. Begrebet blev dog også kritiseret af blandt andet den svenske Rigsrevision, der advarede imod at uklare mål kunne føre til fejprioriteringer i beskæftigelsespolitikken.

Hvorvidt en gruppe betragtes som udelukket fra fællesskabet er imidlertid kulturelt bestemt og afgrænsningen af gruppen vil derfor variere over tid og sted. Når vi i dag taler om udenforskab i de nordiske velfærdsstater, handler det typisk om udelukkelse fra et aktivt arbejdsliv, der gør at man ikke kan forsørge sig selv. Betragtes udenforskab på denne måde som personer, der ikke er selvforsørgende gennem beskæftigelse, men må forsørges af det offentlige eller af deres familier, er der ikke sket meget med omfanget af udenforskab over de sidste 50 år. Figur 1 viser på baggrund af tal for Danmark, at det vigtigste skifte er sket fra forsørgelse af ens familie til offentlig forsørgelse, mens at andelen af selvforsørgende blot svinger 5-7 procentpoint. Timing, tempo og omfang af dette skifte er måske en smule forskellig mellem de nordiske lande, men vi ser ingen grund til at tro at den danske udvikling ikke også er sket i de øvrige nordiske lande.

Den store gruppe af hjemmegående husmødre, der især fandtes i første halvdel af 1900-tallet var dengang en selvfølgelig del af samfundets fællesskab. Efterhånden som husmødrene gik ud på det formelle arbejdsmarked i Danmark fra 1970'erne og frem, blev der ikke blot færre husmødre, men de tilbageværende blev også en mindre selvfølgelig del af samfundets fællesskab. Det er for eksempel lang tid siden, at hjemmegående husmødre optrådte som sådanne i Danmarks Statistiks publikationer. De hjemmegående husmødre er i dag en mindre og mere heterogen gruppe. De findes dels i husholdninger med en meget høj indkomst og ofte blot mens børnene er små, og dels i husholdninger af en anden etnisk herkomst med kulturer, hvor hjemmegående husmødre stadig er normen. Husholdninger med høj indkomst finansierer selv de hjemmegående, mens hjemmegående husmødre af anden etnisk herkomst med den beskrevne kultur oftere modtager offentlig forsørgelse.

Figur 1. Andel af borgere i Danmark i den erhvervsaktive alder siden 1960, opdelt efter forsørgelsesstatus: familie-, offentlig eller selvforsørgede.



Kilde: Arbejderbevægelsens erhvervsråd (2012).

Overordnet viser Figur 1 at udenforskab i de nordiske lande i dag i høj grad handler om personer på offentlig forsørgelse. Det er af sociale, økonomiske og politiske grunde tvivlsomt, om tiden kan skrues tilbage, således at forsørgelse af personer i udenforskab kan gå tilbage til familierne. Personer i udenforskab har i en del tilfælde familier, der ville have svært ved økonomisk og på anden vis at løfte forsørgelse og omsorgen for dem. Økonomisk har samfundet lavet en model, der baserer sig på at alle, der kan, også er i arbejde. Politisk vil de nordiske befolkninger nok reagere kraftigt om de blev bedt om at stå for forsørgelsen af fx deres arbejdsløse forældre eller voksne børn uden arbejde. Det er en generel opfattelse at forsørgelsen af personer udenfor arbejdsmarkedet er blevet en offentlig opgave finansieret af borgernes skattebetalinger.

Den nordiske forståelse af udenforskabs-begrebet, som værende udelukkende personer udenfor egen beskæftigelse og forsørgelse kan heller ikke nemt anvendes andre steder. Der er især i lande udenfor Europa store dele af befolkninger, der må siges at have et aktivt arbejdsliv, men er så ringe aflønnet for deres indsats, så de er udelukket fra at opretholde et aktivt samfundsliv. I 2012 var 2,6% af befolkningen i EU 28 i relativ fattigdom og med materielle afsavn, trods at de levede i husholdninger med en vis arbejdsintensitet (Eurostat 2014f). De tilsvarende grupper udgjorde i de nordiske lande henholdsvis 0,5% i Danmark og Finland, 0,4% i Norge og Sverige og 0,3% i Island. Med andre ord er beskæftigelse i en nordisk kontekst oftest ensbetydende med at man mere sjældent oplever samme omfang af materielle afsavn som i andre lande.

Endelig er der også i dag store grupper af borgere i de nordiske velfærdsstater, vi ikke forventer at finde på arbejdsmarkedet, og som vi derfor ikke betegner som ekskluderede. Det gælder i særdeleshed studerende. Udenforskab er altså i høj grad en samfundsskabt konstruktion, der defineres og italesættes af samfundets normer og behov.

Udenforskab eller eksklusion betegner nu om stunder og i denne artikel udelukkelse af personer i de arbejdsdygtige aldersgrupper fra et aktivt arbejdsliv. Persongruppen opgøres ofte ved antallet af personer på overførselsindkomster. Ved velfærdsstatens begyndelse blev overførselsindkomster forstået som et gode, der i tilfælde af indkomstbortfald på grund af sygdom, arbejdsløshed eller arbejdsudygtighed skulle sikre opretholdelsen af et rimeligt indkomstniveau for modtageren og dennes familie og dermed sikre en rimelig levestandard og inklusion i det almindelige samfundsliv. Intentionen bag de fleste indkomsterstøttende ydelser for de arbejdsduelige borgere var dog, at de skulle være midlertidige og således alene tjente til en opretholdelse af en nogenlunde normal levestandard ved sygdom og jobskifte. Undtagelsen var arbejdsulykkeforsikringer og førtidspensionerne (også kendt som invalidepensioner), som ved uarbejdsdygtighed var permanente ydelser indtil vedkommende blev berettiget til alderspension. Imidlertid har udviklingen vist, at en stadig større andel af befolkningen forsørges af overførselsindkomster, se fx figur 1, og at mange personer forsørges over meget lange perioder af deres liv både på midlertidige og permanente ydelser.

Hvor mange er i udenforskab?

Fordi begrebet udenforskab antager forskellig mening over tid og sted og anvendes på varierende måder er det også problematisk at opgøre antallet af personer i udenforskab endsige sammenligne omfanget på tværs af lande eller udviklingen af omfanget i de enkelte lande. Her vover vi pelsen alligevel på baggrund af de to tidligere observationer, nemlig at:

- beskæftigelsen generelt er høj i de nordiske lande, men lavere for personer med kort uddannelse og for personer med anden nationalitet end EU 28
- ikke-beskæftigede i dag altovervejende er på offentlig forsørgelse

På den baggrund ser vi personer i risiko for udenforskab som værende modtagere af offentlig forsørgelse. Nærmere bestemt operationaliserer vi omfanget af personer i risiko for udenforskab til at være personer i den erhvervsaktive alder på forskellige typer af overførselsindkomster (trygd), især arbejdsløshedsdagpenge, socialhjælp, sygedagpenge, rehabiliteringsydelser og førtidspensioner (invalidepensioner). Fra vores operationalisering af personer i risiko for udenforskab udelukker vi altså ældre, studerende og personer på barsel. Modtagere af alderspensioner forventes ikke at deltage på arbejdsmarkedet og er derfor ikke i risiko for udenforskab, selv om de måtte være offentlig forsørgede. Studerende forventes heller ikke at deltage på fuldtid på arbejdsmarkedet og er generelt i gang med at sikre sig kvalifikationer, der på sigt vil sikre dem en plads på arbejdsmarkedet. Derfor er studerende ikke i risiko for udenforskab. Personer på barsel vil efter barsels- og/eller familieorlov vende tilbage til arbejdsmarkedet og er derfor ikke i risiko for udenforskab.

Hvilke faktorer, der bestemmer hvorvidt den enkelte person kommer i risiko for udenforskab, diskuterer vi i næste afsnit. I dette afsnit ser vi på hvilke andre faktorer, der bestemmer omfanget af udenforskab. Her kan vi identificere tre faktorer:

- demografiske forhold: fx befolkningens aldersmæssige sammensætning
- økonomiske: økonomiske konjunkturer og arbejdskraftsefterspørgsel
- politisk-institutionelle: regler for tildeling, udmåling og bevarelse af ydelser

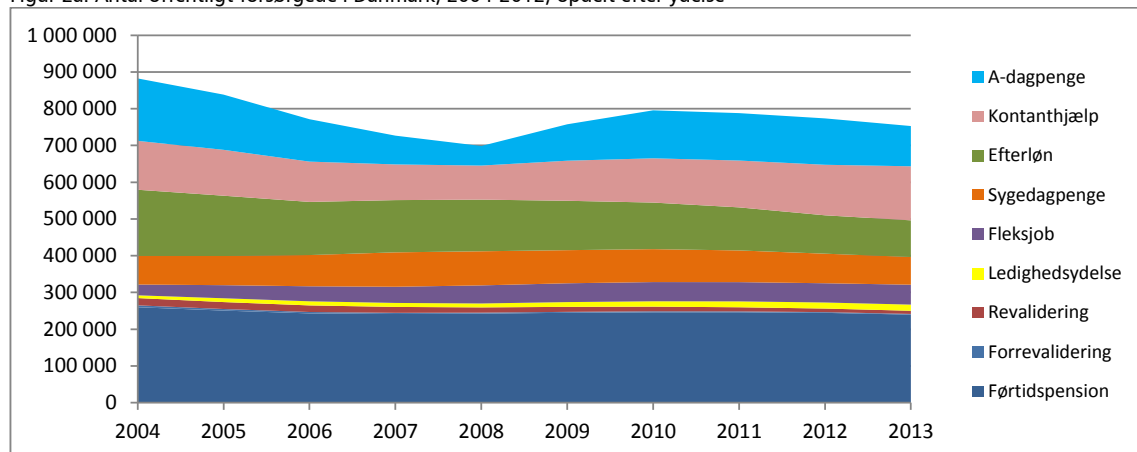
De tre faktorer vil være af skiftende betydning på forskellige ordninger og tidspunkter. Det kan vi se i de nationale opgørelser for Danmark, Norge og Sverige, som er illustreret i figur 2 med antallet af offentlig forsørgede. Når vi ser på udviklingen over tid har:

- økonomiske forhold ofte resulteret i store stigninger og fald i antal modtagere,
- resultatet af regelændringer ofte været pludselige skift, og som ofte delvist kompenseres ved en modvirkende bevægelse i andre ordninger, og
- de demografiske forhold en tendens til at bevirke langsomme forandringer i omfang af modtagere

Det ses ved at antallet af personer på arbejdsløshedsdagpenge, arbejdsmarkedspolitiske tiltag og kontanthjælp varierer mest i de tre lande, nemlig med dels svingende økonomiske konjunkturer og dels regelændringer, som påvirker hvor de ledige kan modtage ydelser. Alle tre lande har således en stigning i antal modtagere i 2008 som følge af den europæiske økonomiske krise.

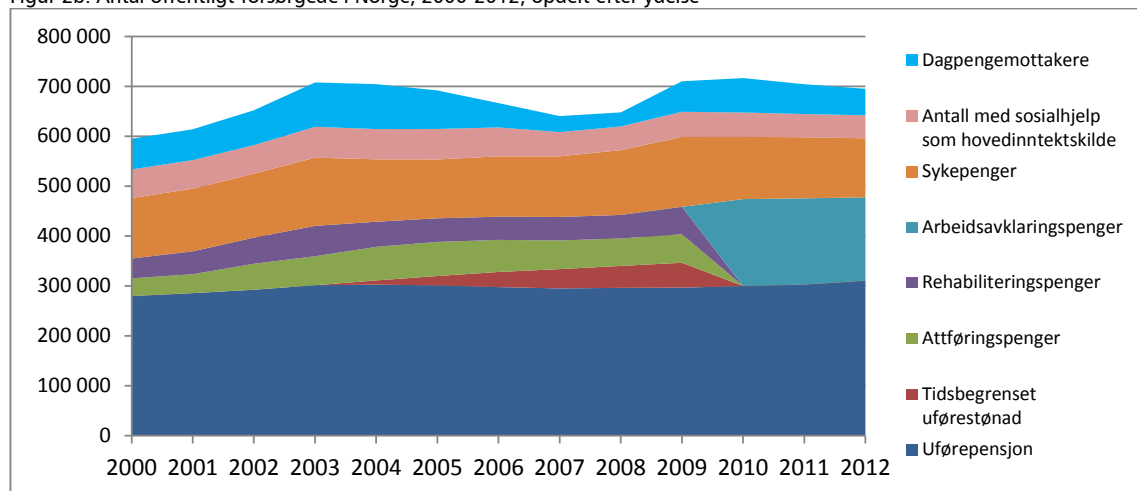
Regelændringer som afskaffelse af ydelser er sjældne, og finder typisk sted i form af nye ydelser bliver lagt til eller afløser eksisterende ydelser. Således viser figur 2, at rehabiliteringspenge, attføringspenge og tidsbegrænset uførestønad blev afløst af den nye arbejdsavklarings i 2010.

Figur 2a. Antal offentligt forsørgede i Danmark, 2004-2012, opdelt efter ydelse



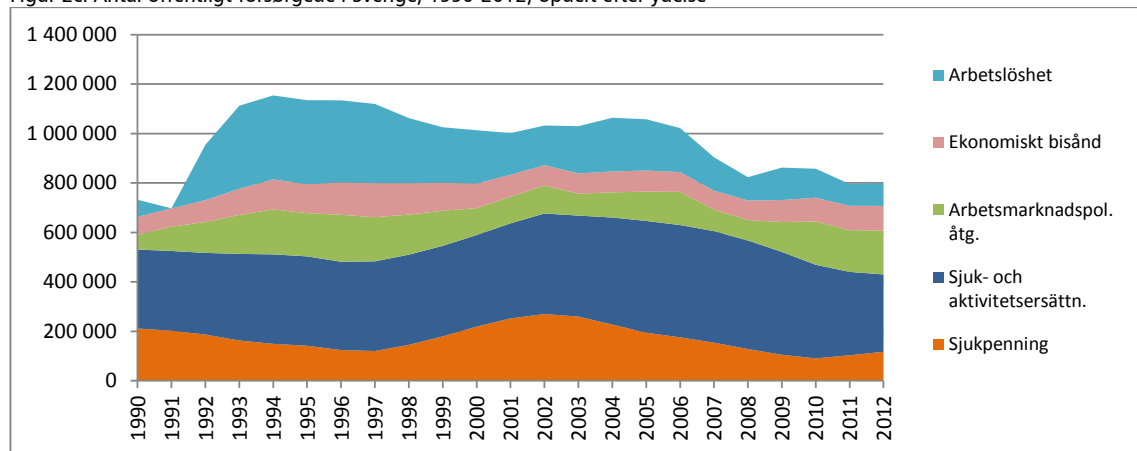
Kilde: ams.dk

Figur 2b. Antal offentligt forsørgede i Norge, 2000-2012, opdelt efter ydelse



Kilde: Fafo (2012) og tall fra NAV.

Figur 2c. Antal offentligt forsørgede i Sverige, 1990-2012, opdelt efter ydelse



Kilde: Berglund og Esser 2014.

Udover økonomiske konjunkturer og regelændringer har den demografiske udvikling som nævnt betydning for udviklingen i antal overførselsindkomstmodtagere. Da befolkningen i alle landene er vokset er den relative andel af personer på overførselsindkomst mindsket. Tilsvarende dækker udviklingen i førtidspension/uførepension, hvor der både i Norge og Danmark er kommet flere unge, også over at antallet af unge er steget, se afsnit 5.

Det er vigtigt her at bemærke at det ikke er muligt at sammenligne niveauerne på tværs af lande grundet forskellige tekniske opgørelsesmetoder og fordi ordninger ikke er ens i de tre lande trods deres ens navne. For eksempel optræder deltagere i arbejdsmarkedspolitiske tiltag i Norge i figuren, men ikke i Danmark og Sverige. Derfor må vi nøjes med at sammenligne udviklingstræk, uafhængigt af hvilket niveau ordningerne har i de enkelte lande.

Når man vurderer omfanget af udenforskab ved at se på omfanget af offentlig forsørgelse og udenfor beskæftigelse er det vigtigt at være opmærksom på to forhold:

For det første er der forskellige perspektiver på, hvad det vil sige at have et aktivt arbejdsliv og dermed, hvad man betragter som udenforskab. Som vi skriver indledningsvist er en af begrundelserne for et lavt udenforskab, at velfærdsstaten har brug for at alle er aktive på arbejdsmarkedet. I det perspektiv må alle, der ikke har et job betragtes som værende i udenforskab. Et sådant øjebliksbillede har den svaghed, at det indfanger en del af dem, der er midlertidigt på overførselsindkomster eksempelvis fordi de er mellem to job eller fordi de kortvarigt er ude af stand til at varetage et job på grund af sygdom. De ledige og de syge udgør en del af arbejdsstyrken og er som så aktive arbejdsmarkedsdeltagere, der ikke er i udenforskab, men hvor længerevarende modtagelse af ydelse ofte er tegn på en glidende proces mod udenforskab.

For det andet er der ikke noget skarpt skel mellem gruppen af personer, der er på arbejdsmarkedet og gruppen af personer, der er på offentlig forsørgelse. De nordiske arbejdsmarkeder er typisk meget dynamiske og en del af borgerne bevæger sig ind og ud af arbejdsmarkedet. Dog vil det være sådan, at nogle grupper er ret permanent uden for arbejdsmarkedet og har meget ringe chance for at komme i job, andre har en vis chance for at komme i job og atter andre står kun kortvarigt uden for arbejdslivet. Vi ved fra undersøgelser af mobiliteten blandt personer på overførselsindkomster, at personer på førtidspension har meget ringe chance for at komme i job, tilsvarende har personer på langvarig arbejdsløshedsunderstøttelse (dagpenge eller kontanthjælp) og personer på langvarige sygedagpenge en betydelig forhøjet risiko for at glide ud af arbejdsmarkedet. Omvendt vil lang de fleste med korte ledighedsperiode med stor sandsynlighed vende tilbage til arbejdsmarkedet. De langvarig lediges chance for at komme i job varierer i nogen grad – men lang fra parallelt - med konjunkturerne (DØR 2012). Desuden har risikoen for at bevæge sig fra kortidsledighed til langtidsledighed vist sig at varierer over konjunkturerne.

Samlet gør figurerne opmærksom på, at hvad der i et land primært klares med én ydelse bliver i et andet land måske klaret ved en anden ydelse. Risiko for udenforskab findes således i alle de nordiske lande, men problemet fremtræder på lidt forskellig måde. I Norge, hvor beskæftigelsen i dag er høj, handler problemet om langtidssyge og personer på førtidspension, mens de øvrige nordiske lande desuden har store grupper af langvarigt forsørgede arbejdsløse, der i varierende grad er arbejdsmarkedssparate.

Hvad skaber udenforskab?

Vi er ikke selv herrer over vort eget liv i den forstand, at vi alle har lige mulighed for at bestemme om vi vil leve i udenforskab eller ej. Det er netop dette, der er rationalet for den nordiske velfærdsmodel, at den korrigerer for nogle af de familie- og markedsfejl, som ellers ville føre til ikke-effektiv brug af mennesker og til ikke-egalitære resultater.

Den gamle risiko-profil, hvor risici typisk var koncentreret i perioder udenfor arbejdsmarkedet, nemlig barndom og alderdom, er i dag ved at blive afløst af andre risikoprofiler. Nu er også unge og til dels børnefamilier sårbare, selv om de er i den erhvervsaktive alder. Derudover er overgangsfaserne fra ungdom til voksendom sårbare, som vi kunne se ovenfor.

Der tegner sig med andre ord et mere komplekst billede af risici, som varierer ikke blot over livsfaser, men også over køn, alder, uddannelse, helbred, etnicitet og familiestatus for nu at nævne *the usual suspects*. Dette er ikke nye sociale opdelinger af velfærd, men budskaberne er nye. Således peger de større andele af kvinder med mellemlang og længere uddannelse, færre drop-outs og bedre karakterer på at kvinder er ved at overhale mænd på uddannelse og dermed på sigt givet også på arbejdsmarkedet. Ældre er yngre i længere tid og er ikke længere at betragte som en homogen, fattig og skrøbelig gruppe. Flere får uddannelse, men der er også en hård kerne, der ikke gør det. Psykisk helbred er stadig mere afgørende i forhold til fysisk helbred. Familiestatus spiller en mindre rolle. Eller sagt på en anden måde: atypiske familier som eneforsørgere er blevet en del af det typiske og ikke forbundet med stigma eller udenforskab.

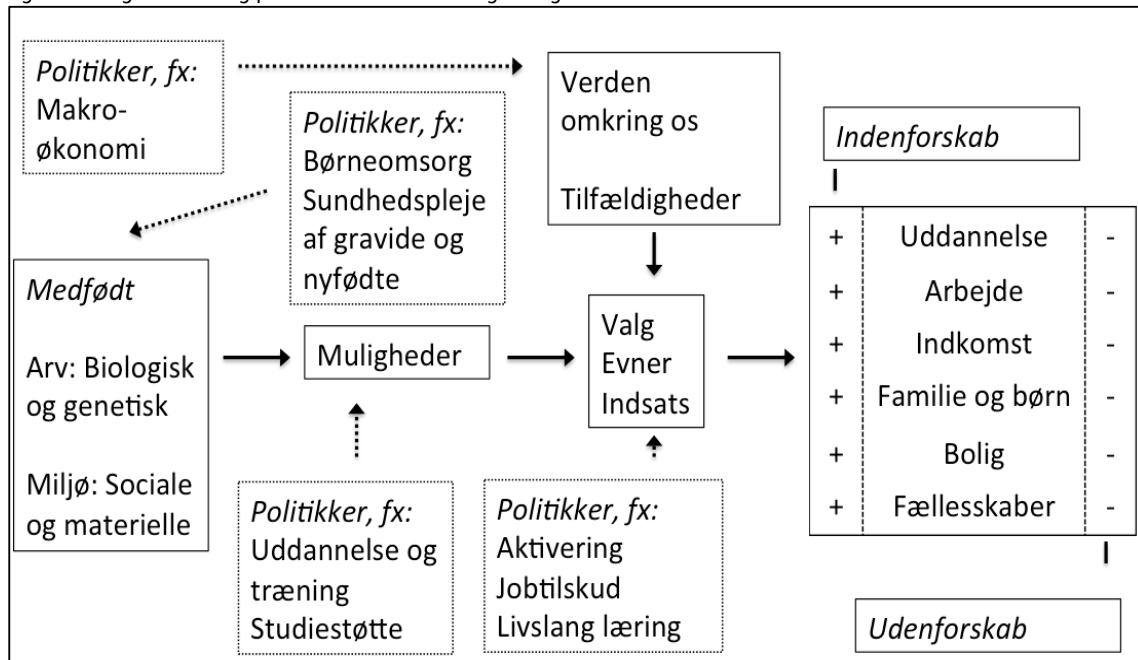
Udover disse ændringer under de enkelte kategorier er det særligt vigtige at have øje for, det man i fagtermer kalder intersektionalitet, eller at man tilhører flere kategorier samtidigt. For at illustrere hvorfor dette er vigtigt tænk på utilpassede unge, som brændte biler i Stockholms forstæder i 2013 og som i alle nordiske lande fylder meget i gadebilledet og i socialstatistikken. De er unge, mænd, har en etnisk baggrund og er ofte ufaglærte. Med andre ord er det ikke en enkelt kategori, man må målrette sin politik imod, men derimod en hensyntagen til alle forholdene.

For at indramme denne kompleksitet har vi nedenfor søgt at lave en model, der skal vise dels at mange af de vigtigste forhold for om vi kommer til at leve i udenforskab ikke er frie valg og dels at indikere vigtige områder, hvor den nordiske velfærdsmodel har og kan gøre en forskel.

En række forhold er medfødte. Mange af de i omfang hastigt stigende lidelser som fx depressioner kan man være genetisk disponeret for. Derudover ved vi stadig mere om at tilknytning til forældre og de generelle opvækstvilkår i de første år af tilværelsen er af stor betydning for hvordan vi klarer os både med hensyn til uddannelse og senere arbejde. Personer, der er født ind i en familie, som er belastet med større udfordringer omkring arbejde, uddannelse og sygdom, er således i større risiko for selv som voksne at have sådanne udfordringer. De vigtige pointer her, er altså:

1. at der er væsentlige grunde til at intervenere tidligt i børns liv, hvis det er nødvendigt, og
2. at interventioner overfor forældre ikke blot skal vurderes med hensyn til kortsigtet resultater for forældrene, men også bør inddrage mulige resultater for børnene på mellem og langt sigte.

Figur 3. Mange faktorer og politikker skaber beskæftigelse og udenforskab



Vi har allerede en bred vifte af velfærdspolitikker sat i vej for at tackle forskelle i levekår. Således har de nordiske lande omfattende børnepasning i forhold til andre lande. Skolesystemerne søger at være inklusive overfor forskellige typer af børn fra belastede familier eller med diverse diagnoser. Uddannelsessystemerne er i store træk gratis og de studerende over 18 år kan oftest modtage studiestøtte eller lærlingeløn uafhængig af forældrenes indkomst.

Det er imidlertid ikke alle, der har fået de kompetencer, der efterspørges på arbejdsmarkedet. Det er en af hovedårsagerne til at nogle slet ikke når at komme ind på arbejdsmarkedet. Det er altså overgangen fra folkeskoler til erhvervsskoler og til arbejdsmarkedet, det halter med. Blandt andet derfor kan der være god grund til at gentænke denne vifte af politikker og se på om den mere heterogene befolkning i de nordiske lande reelt har samme muligheder for at komme vel igennem systemet.

Det er heller ikke sikkert, at det system vi har indrettet virker ens på alle. Således handler en af de vigtige diskussioner om hvorvidt vi kan antage at fx overførselsindkomster giver incitamentsproblemer for nogle persongrupper i befolkningen. Traditionelt har overførselsindkomster for unge mange gange været mindre for unge end for ældre. I de senere år er definitionen af hvem der er de unge ændret flere gange med henblik på at operere med lavere ydelser og aktivering for stadig større grupper af befolkningen. Det er givent at denne udvikling vil fortsætte og at det i høj grad vil være persongrupper, vi tænker risikerer at ende i udenforskab, som bliver målrettet specialbehandling for at mindske eventuelle incitamentsproblemer.

Verden omkring os har også stor betydning for hvordan vi klarer os i livet. Det er tydeligt illustreret med den europæiske gældskrise, som ikke mindst i Sydeuropa betyder at selv veluddannede unge ikke kan finde job. Her har de nordiske landes generelt ansvarlige finanspolitik og makroøkonomiske politik koblet med de automatiske stabilisatorer i de nordiske velfærdsmodeller gjort, at de nordiske lande har klaret sig generelt bedre gennem krisen end hovedparten af europæiske lande, det vil sige uden at krisen har resulteret i dramatisk forøge-

de andel af personer i udenforskab, se dog forrige afsnit for en nærmere beskrivelse, heraf af forskelle mellem de nordiske lande.

En af de andre udefrakommende forandringer er globalisering og teknologisk udvikling. Begge dele ændrer på afgørende vis den erhvervsmæssige sammensætning på arbejdsmarkedet og hvilke kvalifikationer der efterspørges.

Megen er også op til tilfældigheder og held. Norge har således være benådet med grænse-
dragninger og store forekomster af olie, der alt andet lige er en god reserve at kunne tære på, når man søger at reducere eller forebygge udenforskab.

Samlet set er der således en lang række faktorer, der har betydning for chancer for at komme i beskæftigelse og risiko for at havne i udenforskab. Tilsvarende er der en lang række politikker, der kan tages i brug for at påvirke disse faktorer og dermed forbedre oddsene for den enkelte og for at sikre bærekraften i samfundet. I det følgende koncentrerer vi os om politikker, der er rettet mod personer, som er uden arbejde og i udenforskab i den forstand. Nærmere bestemt ser vi på de erfaringer de nordiske lande har gjort med politikker rettet mod personer i den erhvervsaktive alder uden beskæftigelse.

Politikker mod udenforskab og deres virkning

Siden starten af 1990 har der været taget mange typer af initiativer til at nedbringe antallet af personer, der står uden for arbejdsmarkedet. Initiativerne har både sigtet mod at øge arbejdsmarkedets deltagelse for grupper med en relativ lav beskæftigelsesfrekvens og mod at nedbringe antallet af personer på forskellige typer af overførselsindkomster. Som omtalt i afsnit 3 ovenfor er der mange forskellige mekanismer, der skaber udenforskab. Derfor har der været gjort brug af initiativer, der har angrebet problemet fra forskellige vinkler. Her vil vi dog begrænse os til at se på politikker rettet mod personer i den erhvervsaktive alder, der ikke er i beskæftigelse.

De nordiske lande har internationalt et ry for en omfattende arbejdsmarkedspolitik og for at være pionerer på det beskæftigelsespolitiske område. Målt i kroner og ører har de nordiske lande en omfattende arbejdsmarkedspolitik, mens en megen tidlig statistik peger på, at dette måske ikke er så markant, når omfanget måles ved andel af aktiverede ledige.

Opgjort som udgifter til træning, beskæftigelsestilskud, støttet beskæftigelse og rehabilitering, jobskabelse samt iværksættertilskud bruger de nordiske lande betydeligt mere end andre land på aktiv arbejdsmarkedspolitik. Målt som arbejdsmarkedspolitikens andel af bruttonationalproduktet i 2012 brugte Danmark 1,46%, Finland 0,87%, Sverige 1,02% og Norge 0,43% mod 0,47% i EU 28 (Eurostat 2014g). Norge er med andre ord det eneste nordiske land, der bruger mindre end EU 28 gennemsnittet, hvilket skal ses i lyset af lav arbejdsløshed og et stort BNP per indbygger i Norge i forhold til de fleste EU-lande. De øvrige nordiske lande bruger derimod 2-3 gange så mange midler som EU 28.

Men når vi ser på hvor mange, der aktiveres, viser en statistik, der stadig er under etablering, at der er europæiske lande, som aktiverer en større andel af deres arbejdsløse end de nordiske lande. I 2012 var andelen af aktiverede, registrerede ledige 22,8% i Danmark, 19,4% i Finland og 34,3% i Sverige mod 3,7% i Kroatien, 12,7% i Tyskland, og 41,1% i Belgien (Eurostat 2014h) (ingen data for Norge).

Sammenholdes oplysningerne om udgiftsniveauet med andelen af aktiverede ledige, får vi et billede af at de nordiske lande også bruger flere penge per aktiveret end andre lande. Dette

kan tolkes som en indikation på, at kvaliteten af aktivering i Norden generelt er bedre end i andre europæiske lande eller på at nordisk aktivering er dyrere eller på at det er dyrere at aktivere i de nordiske lande end andre lande fordi beskæftigelsen er højere i de nordiske land, hvilket gør det sværere og måske dyrere succesfuldt at aktivere ikke-beskæftigede. Der foreligger til vores viden ingen studier af kvaliteten af aktivering i forskellige lande.

De initiativer, der har fyldt mest både økonomisk og i den politiske debat, har handlet om at gøre overførselsindkomsterne mindre tilgængelige eller om at give særlig tilbud/stille særlige krav til ydelsesmodtagerne. Overførselsindkomsterne er for det første gjort mindre tilgængelige gennem initiativer, der har reduceret ydelsens niveau eller udbetalingsperiode. For det andet har man reduceret modtagergruppen ved at stille stærkere betingelser for at være berettiget til ydelserne eller ved at udelukke bestemte grupper for at modtage bestemte ydelser. For de borgere, der allerede var på overførselsindkomst har bestræbelserne især gået på at fastholde ydelsesmodtagernes tilknytning til arbejdsmarkedet gennem det, der er blevet betegnet som en ”aktiv indsats”.

Derudover har der været iværksat en række offentlige initiativer, der har haft til formål at skabe bedre beskæftigelsesmuligheder for særligt udsatte grupper. Samtidigt har man set en række private initiativer fra organisationer og virksomheder, der har sigtet mod at integrere og fastholde særligt udsatte grupper. Det har eksempelvis været interesseorganisationer for særlige målgrupper (sindslidende, hørehæmmede...) og virksomheder, der ser det sociale ansvar som en del af deres virke eller anset det for en god forretning at inkludere og fastholde særligt udsatte grupper. Disse private initiativer dækkes ikke i denne artikel.

I det følgende ser vi først nærmere på de initiativer, der har rettet sig mod borgere på forskellige typer af overførselsindkomster (aktiveringsindsatser i bred forstand) og initiativer der har vedrørt ydelsens niveau og tilgængelighed. Ikke alle initiativer er studeret lige grundigt af samfundsforskerne, men vi omtaler den viden, vi har om initiativernes effekt på udenforskab. Dernæst omtales initiativer over for særlige målgrupper, der især er i risiko for at få en marginal placering i forhold til arbejdsmarkedet.

Formål med initiativer for borgere på overførselsindkomster

Initiativer overfor borgere på overførselsindkomster har for ledige på dagpenge og kontanthjælp og for modtager af sygedagpenge både handlet om de rettigheder og forpligtigelser, der knyttes sig til modtagelsen af ydelsen og om ydelsens niveau og tilgængelighed. På førtidspensionsområdet har initiativerne især handlet om at reducere tilgangen til førtidspension.

Den måske største innovation i 1990'ernes nordiske velfærdspolitik var koblingen af rettigheder og pligter til *aktivering* med modtagelse af ydelser. Anført af den danske arbejdsmarkedsreform fra 1994 har denne aktiveringstankegang bredt sig til stadig flere områder og ydelser og til stadig flere lande. Målgruppen for den aktive indsats var i de første år de forsikrede ledige, men fra midt i 90'erne blev også ledige kontanthjælpsmodtagere og kontanthjælpsmodtagere med sociale problemer og psykiske og fysiske helbredsproblemer omfattet af denne type indsatser. Dernæst blev elementer af aktiveringsindsatsen for de ledige overført til sygedagpengområdet.

Den aktive arbejdsmarkedspolitik har haft flere formål (Calmfors, Forslund & Hemström, 2001; Pedersen & Søndergård 2005). For det første har den fungeret som et rådighedscheck, der skulle bidrage til at sikre, at ydelsesmodtagerne stod til rådighed for arbejdsmarkedet og var jobsøgende. For det andet har den skulle sikre en opkvalificering af arbejdsløse, der gav mulighed for at søge job på andre områder af arbejdsmarkedet eller holde sine arbejdsmar-

kedskompetencer ajour. Disse to effekter kaldes i forskningslitteraturen *motivationseffekten* og *opkvalificeringseffekten*. Der ud over kan aktiveringsindsatsen have betydning for deltagernes generelle velbefindende og livskvalitet. Denne egenskab ved aktivering har sjældent været fremhævet i en politisk sammenhæng, og når den har været debatteret, har det almindelig været i form af en kritik af det, der er blevet opfattet som nytteløs aktivering. Omvendt har politikken også nogle ikke tilstræbte effekter. For det første vil der være deltagere, der undlader at søge job eller at tage tilbudt beskæftigelse, fordi de foretrækker at være i aktiveringsforløbet. For det andet kan der være deltagere, der søger over i andre ydelsestyper når de stilles over for kravet om aktivering for forsæt at kunne modtage den ydelse de er på. De to effekter benævnes *fastlåsningseffekten* og *slugteffekten*.

Den aktive arbejdsmarkedspolitik er designet til at sikre ydelsesmodtagernes tilknytning til arbejdsmarkedet, men den har også en række effekter på de beskæftigede og på de ikke-beskæftigede uden for arbejdsstyrken og dermed for hele samfundsøkonomien. Truslen om at komme ind i et aktiveringsforløb kan muligvis forhindre nogle lønmodtager i at sige deres job op, hvilket igen – og sammen med det større arbejdsudbud, kan have dæmpet lønkravene. Omvendt kan tilbuddene om aktivering på private og offentlige arbejdspladser også have medført en fortrængning af ordinær arbejdskraft. Sådanne *indirekte arbejdsmarkedseffekter* spiller sandsynligvis en vigtig rolle i at forhindre udenforskab på længere sigt, men de er ikke umiddelbart – eller meget vanskeligt - målbare og omtales ikke i det følgende.

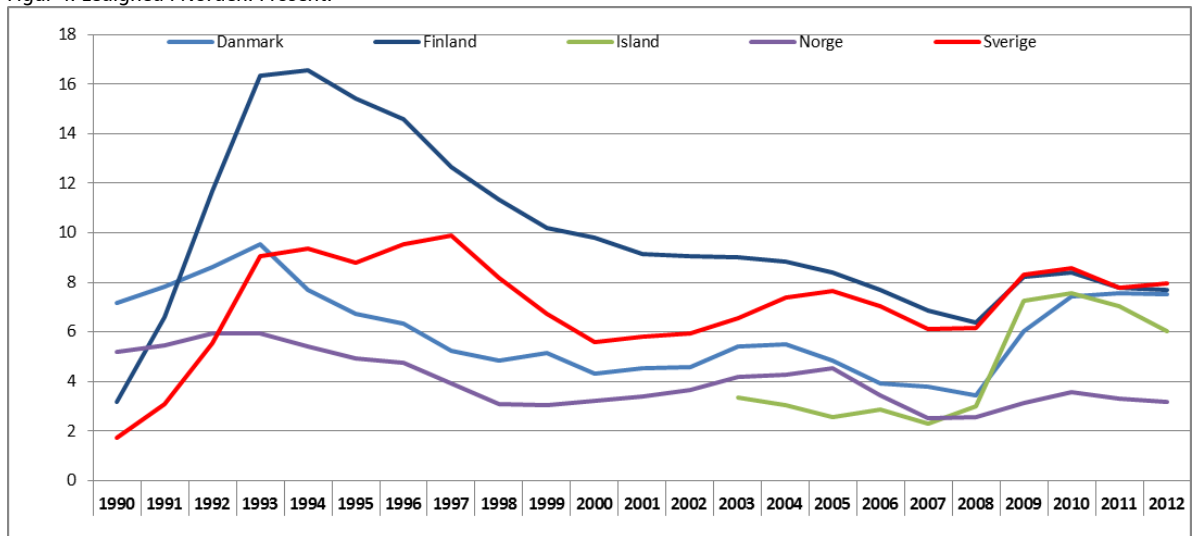
De initiativer, der har handlet om at ændre *ydelsernes niveau og tilgængelighed*, har oftest haft til formål at gøre ydelserne mindre attraktive, så borgeren valgte uddannelse eller arbejde i stedet for et passivt liv på overførselsindkomster (svarende til aktiveringsindsatsens *motivationseffekt*), men der findes også eksempler på, at man øger ydelsernes niveau for at gøre det attraktivt at deltage i bestemte typer af programmer, der knytter sig til den pågældende ydelse. Ændringer i ydelsernes niveau og tilgængelighed vil i høj grad ramme de borger, der er på ydelserne. Mens sigtet med en aktive indsat primært er at påvirke borgere, der er i overførselsindkomssystemet, er sigtet med forandringer at ydelsernes niveau i lige så høj grad at påvirke adfærden for dem, der ikke er på ydelsen og dermed også at påvirke arbejdsmarkedets funktionsmåde (lønniveau og arbejdsudbud) – det vi ovenfor omtaler som *den indirekte arbejdsmarkedseffekt*.

Initiativer over for ledige på dagpenge og socialhjælp til ledige

Aktivering

I første halvdel af 1990'erne var ledigheden høj i mange af de nordiske lande (jf. figur 4) og især Danmark og Sverige har benyttet aktiv arbejdsmarkedspolitik som redskab til at forhindre og reducere ledighed og forhindre langtidsledighed. Midlerne har grundlæggende enten været at tilbyde et uddannelsesforløb eller et offentligt subsidieret job i en privat eller offentlig virksomhed. Uddannelsesforløbene har varieret fra helt korte kurser og vejledning til længere sammenhængende ordinær uddannelse. Jobtræningsforløbene har været tidsbegrænsede og ofte med særlige krav til virksomhederne om ikke at sætte dem bruge dem i stede for ordinære ansættelser. Den primære intension med aktiveringspolitikken over for de ledige har været at skabe en *motivationseffekt* og *opkvalificeringseffekt*.

Figur 4. Ledighed i Norden. Prosent.



Kilde: Andersen et al. (2014).

Undersøgelser har vist, at effekterne af aktiveringsindsatsen først og fremmest ses i en øget motivation hos de stærke ledige til at søge job og komme hurtigere tilbage i beskæftigelse. Til gengæld har aktiveringens opkvalificerende effekter hidtil vist sig at være begrænsede og kun rigtig tydelige ved privat jobtræning, der især tilbydes de mest arbejdsmarkedsparede ledige (Arbejdsmarkedskommissionen, 2009). Indsatsen virker således forskelligt for forskellige målgrupper. Den bringer formentlig nogle af de stærkeste ledige hurtigt i beskæftigelse, men beskæftigelseseffekten for de svage ledige er tvivlsom og i værste fald har den negative velfærdseffekter for denne gruppe (Geerdsen & Jensen 2010; Graversen 2004; Rigsrevisionen 2010).

Det kan undre, at forskningen finder ringe beskæftigelsesresultater af uddannelsesaktivering, når andre typer af analyser viser, at det er de bedst uddannede, der klarer sig bedst på arbejdsmarkedet. En årsag kan være, at det er vanskeligt at måle effekten af uddannelse, der først viser sig på meget langt sigt og har meget forskellig virkning for forskellige målgrupper. En anden årsag kan være, at den uddannelse, der gives i et aktiveringsforløb, ikke er rigtig sammensat og doseret.

Desuden er det almindeligvis gennemsnitseffekter, der måles. Effekterne varierer med modtagergrupper (alder, køn, færdigheder, handicap, etnicitet mv), men også med den økonomiske situation på arbejdsmarkedet i det givne område. For eksempel har Det Økonomiske Råd i Danmark (Det Økonomiske Råd 2012) analyseret betydningen af økonomiske konjunkturer på basis af danske erfaringer. Rådet finder, at aktivering virker forskelligt i høj- og lavkonjunkturer. Nyere internationale undersøgelser er mere positive over for bestemte former for uddannelsesaktivering (Det Økonomiske Råd 2012).

Reduktion af ydelser

Der været gjort flere forskellige konkrete forsøg på at styrke det økonomiske incitament for de ledige til at tage beskæftigelse. I Danmark er der sket en markant reduktion af dagpengeperioden fra syv år i 1994 til to år i 2013. En række udenlandske analyser (Filges et al. 2013) viser, at afgang fra ledighed til beskæftigelse stiger i de sidste måneder op mod dagpengeperiodens afslutning. Det betyder, at en forkortelse af dagpengeperioden må forventes at bringe flere hurtigere i beskæftigelse.

Ved den seneste reduktion af dagpengeperioden i Danmark var der imidlertid en langt større andel end forventet, der ikke fik beskæftigelse, men kom på andre typer af forsørgelse. Det skyldes for det første, at der er forskel på effekten af at *have* en kort dagpengeperiode og at *forkorte* en længere. For det andet, at effekten af at forkorte dagpengeperioden formentlig er påvirket af de økonomiske konjunkturer. I Sverige har man især reduceret ydelsernes kompensationsgrad over tiden og skærpet betingelserne for at modtage arbejdsløshedsdagpenge. Erfaringerne fra Sverige viser, at der siden år 2000 har været en stadig større andel af arbejdsløse borgere, der har været uden arbejdsløshedsunderstøttelse.

Derudover har der været en række specifikke initiativer, der skulle styrke incitamentet til beskæftigelse hos de personer, der havde været langvarigt på kontanthjælp/socialhjælp. Resultaterne af evalueringerne af disse initiativer har været overvejende negative. En litteraturoversigt baseret på danske og udenlandske studier fra perioden 1990 til 2006 (Rosholm 2006) pegede på, at forbedrede økonomiske incitamenter øgede beskæftigelsen for de stærkeste ledige og især i starten af ledighedsperioden. Til gengæld er der for de svage og langvarigt ledige lille eller ingen effekt på deres sandsynlighed for at få et job.

Der kan være to grunde til, at øgede økonomiske incitamenter ikke virker for de svageste ledige. Den ene kan være, at den incitamentsforbedrede ændring ikke er stor nok – eller med andre ord at reduktionen af ydelser er utilstrækkelig til, at denne gruppe af kontanthjælpsmodtagere finder det attraktivt at tage det arbejde, der udbydes. Den anden – og for mange i denne gruppe nok en mere sandsynlige grund – er, at økonomien langt fra er grunden til at være ude af beskæftigelse. Det er store problemer med helbredet, kompetencer og sociale relationer, der står i vejen. Hvad, de evt. kunne få ud af at være i job, indgår ikke i deres overvejelser. I SFI's undersøgelse af kontanthjælpsmodtagere fra 2006 havde næsten halvdelen af de svageste kontanthjælpsmodtagere ingen mening om, hvad de kunne komme til at tjene, hvis de fik et job (Bach 2007).

Sygefravær

Det er vanskeligt at foretage præcise sammenligninger af sygefraværet i de nordiske lande, fordi der ikke findes registerbaserede sygefraværstatistikker, der egner sig til formålet. Statistisk sentralbyrå har i 2012 foretaget en sammenligning af niveauerne i de nordiske lande baseret på spørgeskemadata, der er lidt mere usikre. Denne sammenligning viser, at Norge ligger højest med et sygefravær på 3,7 procent, Finland og Sverige ligger på 2,4 procent og Danmark på 2 procent. I de fleste lande vil omfanget af sygefraværet i høj grad variere med ledighedsudviklingen. I Norge, hvor ledigheden generelt er lav, ser man et relativt stabilt højt sygefravær, der er karakteriseret ved, at hovedparten af fraværsdage er knyttet til langtidsfravær.

Ligesom arbejdsløshedsdagpenge og socialhjælp/kontanthjælp er et indkomstmæssigt sikkerhedsnet under personer, der er midlertidigt uden job, er sygedagpenge et sikkerhedsnet under personer der af helbredsmæssige grunde er midlertidigt ude af stand til at passe et arbejde. Når erhvervsfrekvensen er så høj som i de nordiske lande, er det ikke overraskende, at sygefraværet også har et vist omfang. Sygdom er for de fleste mennesker en uundgåelig del af livet, så når hovedparten af den voksne befolkning har et job, vil vi der også være mange, der har i perioder har uundgåeligt behov for at benytte sig af retten til dagpenge under sygefraværperioder. Men der er flere grunde til, at sygefravær også betragtes som et problematisk udenforskab. For det første er der relativt mange, der har et langt sygefravær og omfanget af det lange sygefravær har været stigende i flere af de nordiske lande. For det andet er sygefra-

været meget ulige fordelt på personer og sektorer på arbejdsmarkedet. Kvinder har således langt større sygefravær end mænd og sygefraværet er langt større i den offentlige end i den private sektor. Endelig har man i flere lande konstateret, at sygefraværet er konjunkturmodløbende. Det vil sige, at sygefraværet er relativt højere under en højkonjunktur end under en lavkonjunktur, hvilke skydes en høj grad mobilitet mellem arbejdsløshedsdagpenge/socialhjælp og sygedagpenge. Problemet er blandt andet, at der ikke er en knivskarp grænse mellem det at være syg og det at være rask, og at grænsen påvirkes af den enkeltes oplevelse af egent helbred og af de krav og arbejdsmæssige udfordringer vi stilles overfor. Derfor er der – ligesom for arbejdsledige – behov for at understøtte fastholdelsen af sygemeldte på arbejdsmarkedet og at hindre utilsigtet brug af sygedagpenge.

Initiativerne til reduktion af sygefraværet i de nordiske lande spænder lige fra reduktion af sygedagpengenes kompensationsgrad (fx Finland og Sverige) til de mere bløde initiativer som delvise raskmeldinger (fx Norge og Danmark) og opfølgende samtaler. De delvise raskmeldinger kan bidrage til at sygemeldte fastholder deres arbejdsmarkedstilknytning og opretholder og udvikler deres kvalifikationer. Tilsvarende er ideen bag de opfølgende samtaler, at de bidrager til at den sygemeldte fastholder forbindelsen til arbejdslivet, men fungerer også som et rådighedshedscheck og som et middel til at motivere hurtigst mulig tilbagevenden til arbejdsmarkedet.

Effekterne af disse initiativer er blandede. Norske forskere har peget på, at en stærk kobling til arbejdslivet under fraværperioden reducere sygefraværet. Danske forskere har fundet en tilsvarende positiv effekt for sygemeldte generelt, men tilsyneladende ikke for sygemeldte med mentale helbredsproblemer og der er modstridende resultater af undersøgelser af effekter af samtaler med sygemeldte (Høgelund et al. 2010, 2012). Samlet set er der stadig ret begrænset viden om virkninger af indsatsen for sygemeldte. Den største udfordring er formentlig at sygefraværsproblemer er sammensat af problemer der knytter sig til individet, arbejdsmarkedet og systemet og at det derfor ikke er helt let at finde enkle redskaber, der gavne nogen uden at skade andre.

Førtidspension (uførepension)

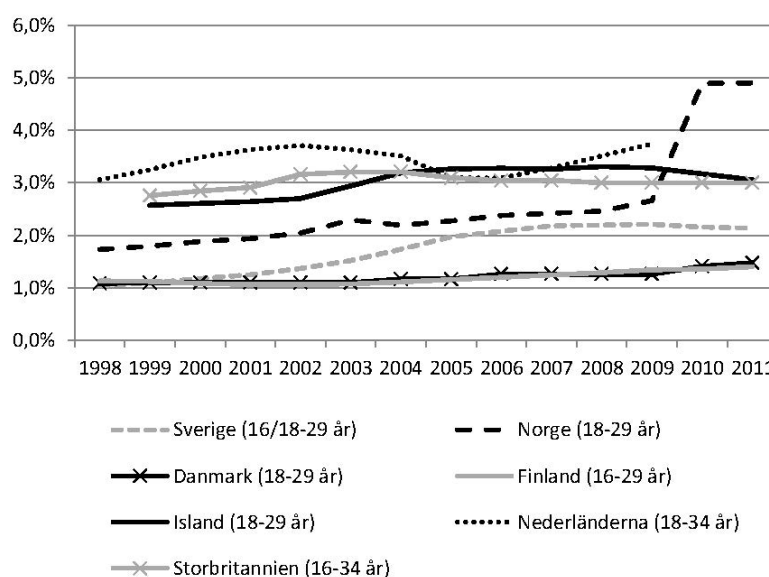
Tidlig pensionering blev i mange lande betragtet som en løsning på den stigende arbejdsløshed op gennem 70'erne og 80'erne. Norge har sammen med Sverige de højeste andel af førtidspensionister blandt personer i de arbejdsdygtige aldersgrupper i OECD. I Danmark er niveauet lidt lavere, men antallet af førtidspensionister steg ligesom i de andre nordiske lande betragteligt frem til 90'erne og har siden ligget på et stabilt højt niveau på ca. 250.000 svarende til omkring 1/3 af samtlige overførselsindkomstmodtagere. Opfattelsen af, at ledighedsproblemet kunne løses gennem tidlig pensionering, blev efterhånden ændret og retten til tidlig pensionering blev knyttet til helbredsmæssige årsager. Problemerne med det høje antal af førtidspensionister er flere. Ikke alene repræsenterer gruppen et stort pres på de offentlige budgetter og et tab af arbejdskraft. Men undersøgelser har også vist, at førtidspensionering betyder endelig udelukkelse fra arbejdsmarkedet. Samtidigt viser andre undersøgelser, at en del af dem, der pensioneres pga. fysiske eller psykiske lidelser, får det bedre med tiden og at en betydelig andel faktisk har et ønske om et aktivt arbejdsmarkedsliv (Arbejdsmarkedskommissionen 2009).

Der har været gjort flere forsøg på at vende udviklingen i de nordiske lande, men erfaringerne viser, at det er vanskeligt at reducere antallet af førtidspensionister. Indsatserne har hovedsageligt handlet om at stoppe tilgangen gennem økonomiske incitamenter eller ved at

tilbud til potentielle førtidspensionister. Svenskerne forsøgte bl.a. gennem incitamentsstyring i slutningen af 1990'erne at stoppe tilgangen, men stigningen i antallet af førtidspensionister fortsatte. I Danmark har man i 90'erne forsøgt med øget kontrol og omlægning af refusioner til kommunerne, således at kommunen fra 1997 "kun" fik refunderet 50 pct. af omkostningerne til førtidspension, hvor de tidligere havde fået 100 pct. Også denne indsats medførte, at tildelingen af førtidspension til de ældre faldt en smule efter reformen. Desuden blev der indført regler om, at alle andre muligheder skulle være udtømte, før man kunne få lov til at søge om førtidspension og der blev indført arbejdsprøvning og fleksjob, som begge havde til formål at sikre, at ikke flere end nødvendigt søgte om førtidspension. Efter indførelsen af fleksjob stagnerede antallet af førtidspensionister. Danske analyser viser, at indsatsen for at nedbringe antallet af førtidspensionister i Danmark har haft en vis virkning, men at ét afslag på førtidspension ikke er lige med én ekstra person i beskæftigelse. Af de som fik afslag på førtidspension var kun 23,8 pct. i beskæftigelse 5 år efter, mens 41,9 pct. havde fået en førtidspension. Til sammenligning havde omkring 2/3 af dem, der fik et fleksjob arbejde 5 år efter og kun 16,9 pct. havde fået en førtidspension (Jørgensen, 2012). Den danske fleksjobordning, der blev indført i 1998, giver personer med varigt reduceret arbejdsevne mulighed for et job på særlige skånsomme vilkår til en overenskomstmæssigt løn der er subsidieret af et offentligt tilskud. Ordningen har været populær og antallet af "fleksjobbere" er steget betragteligt over tid. I 2012 blev ordningen reformeret, så den blev gjort mindre attraktiv for de højest lønnede.

I Sverige erstattede man i 2003 førtidspensionering af de 16-29 årige med retten til en indsat for at bringe den unge i beskæftigelse. For flere af førtidspensionsmodtagerne i de ældre grupper blev ydelsen gjort midlertidig. Reformen har haft en positiv betydning for udviklingen i antallet unge førtidspensionister og dele af reformen er nu kopieret til dansk lovgivning. Omvendt har nye erstatningsformer i 2010 i Norge betydet en markant stigning i antallet af unge førtidspensionister

Figur 5. Udviklingen i antallet af unge førtidspensionister (uførepensionister)



Kilde: Berglund & Esser 2014: 124

Note : Den stærke stigning i andelen unge førtidspensionister i Norge i perioden som ses i figuren skyldes i hovedsak en omlægning af ydelser som medfører at modtagerne registreres anderledes end tidligere.

Indsatser overfor særlige målgrupper

Etniske minoriteter

Personer med en anden etnisk baggrund har (som vist over) en lavere erhvervsfrekvens og en større sandsynlighed for at være forsørget af en overførselsindkomst. Derfor vil mange af de tiltag, der forsøger at bringe personer ud af overførselsindkomst-systemet også rette sig mod marginaliserede etniske minoriteter. Men der har i flere af de nordiske lande også været taget initiativer til på anden vis at støtte de etniske gruppers tilknytning til arbejdsmarkedet.

Den norske regering indførte i starten af i 00'erne et integrationsprogram, der havde til formål at forbedre integrationen af nytilkomne flygtninge. Det indeholdt et række kvalificerende programmer, der skulle give grundlæggende færdigheder i norsk, indsigt i det norske samfundsliv og grundlæggende kompetencer i forhold til at indgå i et aktivt arbejdsliv. Deltagelse i den aktive indsats blev koblet til et tilbud om en fordobling af den almindelige socialhjælp. En evaluering af programmet viste, at hovedparten af deltagerne var i arbejde eller uddannelse efter deltagelse i integrationsprogrammet (Djuve 2011). Dog havde flere en løs tilknytning til arbejdsmarkedet og flere mænd end kvinder opnåede beskæftigelse. Der er så vidt vides ikke foretaget egentlige effektmålinger af integrationsprogrammet.

I Danmark findes tilsvarende ordninger for modtagelse af nyankomne udlændinge. Målet er, at nye borgere hurtigt bliver orienteret om deres rettigheder og pligter, at der tages hånd om udsatte familier, og at nyankomne voksne kommer i gang med danskundervisning og indslusning på arbejdsmarkedet eller uddannelse. Desuden gennemførte den danske regering i 2005 en bred integrationsplan «Ny chance for alle». Planen havde til formål at sikre opbakning til det demokratiske samfunds grundværdier, at sikre uddannelse og arbejde for indvandrere og modgå ghettoisering. Konkret rummede planen initiativer, der startede allerede i førskolealderen, hvor de tosprogede børn skulle tilbydes sprogstimulering og løbende test af danskundskaber, mens skolebørnene skulle tilbydes ekstra lektiehjælp. Der skulle sættes ind med ekstra støtte i overgangen mellem skolen og det videregående uddannelsessystem. Unge kontanthjælpsmodtagere fik pligt til at starte en relevant kompetencegivende uddannelse og forældre med børn i alderen 15-17 kunne kun modtage den ellers universelle børnefamilieydelse, hvis de sikrede, at deres børn modtog uddannelse eller var i job med et uddannelsesperspektiv. Planen rummede også en række beskæftigelsesfremmende initiativer som eksempelvis en styrket aktiveringsindsats. Initiativerne havde i høj grad indvandrere som målgruppe, men initiativer omfattede alle uanset etnisk oprindelse. Til gengæld var indsatsen mod ghettoiseringen rettet mod etniske minoriteter, idet regeringen anså koncentrationen af etniske grupper i bestemte boligområder som en hindring for integration i det sociale liv, uddannelsessystemet og arbejdsmarkedet.

Den svenske Riksdag opstiller i sin beretning "Egenmakt mot utanförskap" fra 2008 en række mål for en integrationspolitik, der skal være et effektivt system for modtagelse og introduktion af nytilkomne. Målene er at bl.a. at skabe flere arbejdspladser og virksomhedsejere blandt de etniske minoriteter, bedre uddannelsesresultater og ligestilling i skolen og bedre sprogkundskaber og uddannelsesmuligheder for voksne. Desuden var der en række mål om at undgå diskrimination, ghettoisering og kulturel splittelse. Ligesom i Danmark var det den svenske Rigsdags opfattelse at målene så vidt muligt burde opnås inden for rammerne af en generel indsats og at specifikke integrationsorienterede foranstaltninger kun burde indføres, når det er strengt nødvendigt.

Der findes meget begrænset viden om, hvorvidt specifikke indsatser har haft betydning for de enkelte indvandreres oplevelser og muligheder, men både den dansk og den svenske integrationspolitik er blevet kritiseret for ikke i tilstrækkeligt omfang at forhindre udenforskab blandt indvandrere. For en nyere gennemgang af den nordiske integrationspolitik overfor indvandrere og flygtninge se Djuve & Grødem (2014) og for en historisk fremstilling af politikkerne se Brochmann & Hagelund (2012).

Personer med nedsat funktionsevne

Personer med nedsat funktionsevne finder man over alt i de nordiske samfund. En del er beskæftiget i ordinære job, hvor deres funktionsnedsættelse meget vel kan være ukendt for de øvrige ansatte, nogle vil være i job på særlige vilkår og andre finder vi i overførselsindkomstsystemet, hvor personer med særligt store funktionsnedsættelser oftest vil være på permanente overførsler som førtidspension/uførepension. Det er imidlertid tydeligt, at selv om mange med en funktionsnedsættelse bestrider et ganske almindeligt job, så er beskæftigelsesfrekvensen for denne gruppe meget lavere end for personer uden funktionsnedsættelser. Derfor har alle nordiske lande iværksat tiltag, der skal forbedre beskæftigelsesmulighederne for personer med funktionsnedsættelser.

Det er ulovligt at diskriminere personer med nedsat funktionsevne, men der ud over er der i Norge også lovgivning, der forpligter offentlige arbejdsgivere og private arbejdsgivere med mere end 50 ansatte til aktivt at arbejde for en ligebehandling ved rekruttering og ved fastsættelse af løn og arbejdsvilkår. Blandt mere specifikke ordninger i de nordiske lande kan nævnes beskæftigelse i job på særlige skånsomme vilkår, der ofte kun opnår større udbredelse, hvis de understøttes af offentlige løntilskud (herunder fleksjobordningen som omtalt ovenfor), særligt målrettet jobformidling og særlige hjælpemidler som personlig assistance og tekniske hjælpemidler.

En af de store udfordringer med at hjælpe personer med funktionsnedsættelser til beskæftigelse er, at det er vanskeligt at udbrede kendskabet til ordninger både blandt virksomheder og blandt personer med en funktionsnedsættelse. En anden udfordring er, at der ofte findes en ikke ubetydelig modvilje blandt de øvrige ansatte mod at arbejde sammen med personer med en funktionsnedsættelse. Denne modvilje gælder især personer med psykiske lidelser (Holt & Jacobsen 2013).

Et helt nyt litteraturstudie gennemgår viden fra den nordiske forskningslitteratur om beskæftigelsesindsatsens effekt på integration og fastholdelse af personer med handicap (Høgelund 2014). Studiet konkluderer først og fremmest, at for langt de fleste indsatser er evidensgrundlaget meget begrænset, hvilket især skyldes at undersøgelserne af indsatserne ikke er designet så de kan udtale sig om, hvorvidt effekten skyldes indsatsen eller andre forhold, der knytter sig til målgruppen. Dog er der rimeligt valide undersøgelser, der påviser at støttet beskæftigelse, hvor deltagerne støttes i at komme hurtigst muligt ud på det ordinære arbejdsmarked og den lidt mere udviklede model «individual placement and support», hvor også arbejdsgiveren spiller en aktiv rolle, synes at give positive beskæftigelseseffekter. Derudover er der indikationer på positive resultater af støtte til jobsøgning, men blandede resultater af at nedsætte ydelsesniveauet og at stramme tilkendelseskriterierne til førtidspensionsydelse.

Visioner og tanker

Udfordringerne for den nordiske velfærdsmodel har altid været store og der er ingen grund til at tro, at udfordringerne bliver mindre fremover. Visionen i dag er den samme som i lang tid, nemlig at sikre at flest mulig får mulighed for at realisere deres menneskelige potentiale og at sikre flest muligt kommer i beskæftigelse og færrest muligt er udenfor arbejdsmarkedet.

En stor gruppe står udenfor arbejdsmarkedet i alle de nordiske lande. Heldigvis er hovedparten af denne gruppe blot udenfor arbejdsmarkedet i en kortere tid i forbindelse med barsel, sygdom, og ledighed. Men der er også en gruppe i alle landene, der mere permanent er udenfor arbejdsmarkedet og på offentlig forsørgelse. Hvilken type af offentlig forsørgelse gruppen er på varierer mellem de nordiske lande som illustreret i figur 1 og 2 tidligere. Forskellen i sammensætningen af gruppe af offentligt forsørgede er nok mindre mellem de nordiske lande, om end vi i dette kapitel ikke har set nærmere på dette. Dette giver på en og samme tid både varsel om at det ikke er muligt helt at udrydde udenforskab og et håb om at udenforskab kan reduceres ved at lære fra hinandens erfaringer.

Fremover er det mere de unge og ikke de gamle, der er svage grupper. Det betyder, at vores fokus skal være på forebyggelse af udenforskab gennem tidlige investeringer. Her skal vi i særdeleshed omtænke omsorg og - i mindre omfang - skoler for børn, så de udover at passe børn og fremme børns velfærd også stimulerer deres sociale, sproglige og kognitive evner. Ligeledes skal vi forbedre overgange mellem forskellige livsfaser, især fra skole til arbejdsmarkedet, hvor lærlinge og on-the-job bliver stadigt mere vigtigt for en kerne af unge, der har svært ved at følge de nuværende spor, der er lagt ud.

Fremover er flere mænd end kvinder i den svage gruppe. Det betyder, at vi skal arbejde aktivt med at inddrage kønsforskelle mere aktivt i vor design af velfærds politikker fra vugge til grav, så de målretter sig begge grupper.

Tendensen mod at psykiske diagnoser kommer til at betyde mere end fysiske diagnoser som baggrund for udstødning kommer givet til at fortsætte. Det betyder, at vi må gentænke ydelser, både overførselsindkomster og serviceydelser. Dette reformarbejde er startet som fx i den danske ikke-permanent førtidspension og indsatser som fx holistisk-orienterede flerfaglige teams.

Befolkningen bliver fremover mere mangfoldig, hvad angår etnicitet og ressourcer. Især i Sverige og i de største af byerne i Norge og Danmark vokser andelen af etniske minoriteter, hvoraf nogle grupper har lav beskæftigelse og høj udenforskab, mens andelen af etniske minoriteter i Finland stadig er beskedent, om end i markant relativ vækst (se Fløtten et al. 2013). Straks aktivering og håndholdt aktivering er blandt de instrumenter i værktøjskassen, som vi normalt bruger overfor grupper truet af marginalisering og i fare for at blive udstillet i den offentlige debat som personer, der ikke vil arbejde.

Flere modtagere af omsorg – ældre som yngre - vil være ressourcestærke på mange andre dimensioner end deres helbred og vil sikkert opponere mod at blive betragtet som en gruppe i udenforskab. Derfor kan vi gentænke dem som både modtagere og udbydere af velfærd til andre. Derudover vil det nok være vigtigt at hjælpe folk tilbage fra perioder udenfor gennem rehabilitering og gennem træning forebygge udfald.

På andre områder skal vi blive bedre til at prioritere og videreudvikle det vi er gode til. Udover at forbedre folkeskolen som nævnt ovenfor, handler det om hvordan vi behandler børn før de starter i skole. Småbørn og børns levekår og tidlige børneomsorg skal have et kvalitetsløft. Vi skal sikre alle børn har de bedste kognitive, sociale og sproglige færdigheder, før de kommer i skole.

Endeligt skal vi huske at omfanget af beskæftigelse og udenforskab ikke blot er strukturelt betinget, men også afhænger af de økonomiske konjunkturer og efterspørgslen efter arbejdskraft. Den nordiske velfærdspolitik består med andre ord udover socialpolitik, arbejdsmarkedspolitik og integrationspolitik, også af økonomisk politik mere generelt.

Fremtidens beskæftigelse og udenforskab er betinget af en velintegreret og kompetent arbejdsstyrke. Den nordiske velfærdsmodels økonomiske bæredygtighed og politiske opbakning kræver, at alle, der kan, er i arbejde. Høj beskæftigelse og lavt udenforskab vil derfor fortsat mål og forudsætninger for den nordiske velfærdsmodel på vej mod 2030.

Litteratur

- Arbejdsmarkedskommissionen (2009). *Velfærd kræver arbejde*. København.
- Bach, H. B. & K.N. Petersen (2007). *Kontanthjælpsmodtagere i 2006*. København. Socialforskningsinstituttet, SFI-rapport 07.02.
- Bach, H.B. & K.N. Petersen (2006). *Kontanthjælpsurvey. En undersøgelse af kontanthjælpsmodtageres forhold*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, arbejdspapir 15:2006.
- Brochmann, Grete & Anniken Hagelund (2012) *Immigration policy and the Scandinavian welfare state 1945-2010*. London: MacMillan.
- Calmfors, L., A. Forslund & M. Hemström (2001). Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences. *Swedish Economic Policy Review* 85, 61-124.
- Det Økonomiske råd (2012). *Konjunkturvurdering, Arbejdsmarkedspolitik i høj- og lavkonjunktur*
- Djuve, A.B. (2011). *Introduktionsordningen for nyankomne innvandrere*. Fafo-rapport 2011:19.
- Djuve, A.B. & A.S. Grødem (2014) *Innvandring og arbeidsmarkedintegrering i Norden*. Nordmod-rapport 11. Fafo-rapport 2014: 27. Oslo: Fafo
- Eurostat (2014a). Employment rate by sex. Retrieved from www.eurostat.eu 16 August 2014.
- Eurostat (2014b). Employment rate by age. Retrieved from www.eurostat.eu 16 August 2014.
- Eurostat (2014c). Employment rate by nationality. Retrieved from www.eurostat.eu 16 August 2014.
- Eurostat (2014d). Employment rate, by highest level of education attained. Retrieved from www.eurostat.eu 16 August 2014.
- Eurostat (2014e). Not in Employment, Education or Training. Retrieved from www.eurostat.eu 16 August 2014.
- Eurostat (2014f). Intersections of Europe 2020 Poverty Target Indicators by most frequent activity status. Retrieved from www.eurostat.eu 16 August 2014.
- Eurostat (2014g). LMP expenditure. Retrieved from www.eurostat.eu 16 August 2014.

- Eurostat (2014h). Activation of registered unemployed. Retrieved from www.eurostat.eu 16 August 2014.
- Filges, T., L.P. Geerdsen, A.-S. D. Knudsen, A.-M. K. Jørgensen, K. Kowalski (2013). *Unemployment benefit Exhaustion: Incentive Effects on Job Findings rates: A Systematic review*. Campbell Forskningsoversigt. SFI - Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Fløtten, T., Hermansen, Å., Hippe, J. M. & Lescher-Nuland, B. R. (2011). *Innmeldt, påmeldt eller utmeldt?* Fafo-rapport 2011:13. Oslo: Fafo
- Fløtten, T., Hermansen, Å., Strand, A. H. & Tronstad, K. R. (2013). *Befolkningsendringer og de nordiske velferdsstatene*. NordMod 2030. Delrapport 2. Fafo-rapport 2013: 14. Oslo: Fafo
- Geerdsen, L. P. (2002). *Does Labour Market Training Motivate Job Search?* København: Socialforskningsinstituttet, 23:2002.
- Graversen, B.K. & Jensen, P. (2010). *A Reappraisal of the Virtues of Private Sector Employment Programmes*. Scandinavian Journal of Economics, 112 (3), s. 546-569.
- Graversen, B. K. (2004). *Employment effects of active labour market programmes: Do the programmes help welfare benefit recipients to find job?* Thesis 2004:2, University of Aarhus.
- Harkman, A. (2002). *Vilka motiv styr deltagandet i arbetsmarknadspolitiska program?* IFAU – Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering. Rapport 2002:9.
- Hilamo, H., O. Kangas with J. Fritzell, J. Kvist & J. Palme (2013). *A Recipe for a better life: Experiences from the Nordic countries*. Helsinki: Martti Ahtisaari Centre. Retrieved from www.cmi.fi.
- Holt, H., V. Jacobsen & S. Jensen (2013). *Virksomheders sociale engagement*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd, 13:40.
- Hussain M.A. & M. Rasmussen (2007). *Do Wage Subsidies Reduce Ordinary Employment? - A firm level panel data analysis*. København: Socialforskningsinstituttet, working paper
- Høgelund, J. & A. Holm (2006). *Case Management Interviews and the Return to Work of Disabled Employees*. Journal of Health Economics, 25(3), s. 500-519.
- Høgelund, J., Holm, A. & McIntosh, J. (2010). *Does Graded Return-to work Improve Sick-listed Workers' Chance of Returning to Regular Working Hours?* J Health Econ, 29(1), s. 158-169.
- Høgelund, J., Holm, A., Eplov, L.F. (2012). *The Effect of Part-time Sick Leave for Employees with Mental Disorders*. Journal of Mental Health Policy and Economics, vol. 15, no. 4: 157-170.
- Høgelund, Jan (2014). under udgivelse.
- Jørgensen, M., H. Holt, P. Hohnen, G. Schimmell (2006): *Job på særlige vilkår*. København: Socialforskningsinstituttet, SFI-rapport 06:05.
- Jørgensen, M. (2012). *Essays on Labour Supply and Health*. Ph.d-afhandling fra Københavns Universitet og SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Kvist, J., J. Fritzell, B. Hvinden & O. Kangas (eds.) (2012). *Changing Social Equality: The Nordic Welfare Model in the 21st Century*. Bristol: Policy Press.

- de Luna, X., A. Forslund & L. Liljeberg (2008). *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002-04*. IFAU rapport 2008:1. Institutet För Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering.
- McGuinness, S., P.J. O'Connell & E. Kelly (2011). *One Dummy Won't Get it: The Impact of Training Programme Type and Duration on the Employment Chances of the Unemployed in Ireland*. ESRI Working Paper 410. Economic and Social Research Institute.
- Martin, J.P. (2000). *What works among active labour market policies: Evidence from OECD countries' experience*, OECD Economic Studies 30, 79-13.
- Martin, J.P. and D. Grubb (2001). *What works and for whom: A review of OECD countries experience with active labour market policies*, Swedish Economic Policy Review 85, 9-56.
- OECD (2014). *Public expenditure on active labour market policies*. Retrieved from www.oecd.org. on 16 August, 2014.
- Pedersen, L. & J. Søndergaard (2005). *Labour Market reforms. Incorporating the Protagonists at the various Levels*. BMWA, Nürnberg.
- Rigsrevisionen (2010). *Beretning til Statsrevisorerne om effekterne af aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere*. København: Rigsrevisionen.
- Rosholm, M. (2006). *Oversigt over litteraturen om effekterne af økonomiske incitamenter*. Aarhus Universitet.